Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 298/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	872/2023
Persona reclamante	Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez
Representante	*XXX*
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Jerez
Artículos	2, 24 LTPA 18.1.b), 19.4 LTAIBG
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 18 de noviembre de 2023 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 18 de octubre de 2023 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Comunicación de la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda sobre el Plan de Sotenibilidad [sic] recibida recientemente".*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 17 de noviembre de 2023 mediante Resolución de 16 de noviembre de 2023, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en sesión celebrada el día 24 de abril de 2023, adoptó, entre otros, un acuerdo por el que se establecen las bases y los criterios para acordar un compromiso con determinados ayuntamientos que tengan operaciones con el Fondo de Financiación a Entidades Locales (FFEELL) que garantice su sostenibilidad financiera. El procedimiento para alcanzar el compromiso consta de varias fases, entre las que se encuentra una de «negociación con los representantes de la corporación local, asistidos por personal técnico». El mismo acuerdo prevé, tras la negociación, que «los compromisos*

acordados con cada entidad local para su sostenibilidad financiera se aprobarán por resolución del Secretario de Estado de Hacienda».

"El artículo 18.1.b de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

"Es competente para resolver la presente solicitud el concejal delegado de Economía, Hacienda y Patrimonio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía y por acuerdo de junta de gobierno local de 21 de agosto de 2023, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 20 de septiembre.

"En atención a todo lo anterior y con sujeción a lo previsto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía y en la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización

"RESUELVO: Primero.- Inadmitir a trámite la solicitud de acceso a información pública por tratarse de comunicaciones electrónicas y videoconferencias que forman parte de una negociación entre entidades administrativas y que tendrán su reflejo en la resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda en la que se plasmen los compromisos alcanzados.

"Segundo.- Notificar la resolución a la asociación interesada, con indicación de los siguientes recursos que contra la misma caben: […]".

Tercero. Sobre la reclamación presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

"Se nos inadmite a trámite la solicitud de acceso a información pública por tratarse de comunicaciones electrónicas y videoconferencias que forman parte de una negociación entre entidades administrativas.

"Por nuestra parte entendemos que esta información debe ser pública sin que sean aplicables las alegaciones que expone el Ayuntamiento.

"Solicitamos por tanto la publicación de la información solicitada".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 4 de diciembre de 2023 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 4 de diciembre de 2023 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 19 de diciembre de 2023 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye la documentación que integra el expediente de resolución de la petición de información, e informa lo siguiente:

"Con fecha 04 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el registro municipal reclamación núm. 872/2023, formulada por la asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez ante el

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, contra resolución del concejal delegado de Economía, Hacienda y Patrimonio del Ayuntamiento de Jerez, de fecha 16 de noviembre de 2023, notificada al día siguiente, por la que se inadmite a trámite solicitud de acceso a información pública relativa a «comunicación de la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda sobre el Plan de Sostenibilidad recibida recientemente».

"En la referida reclamación figuran los siguientes motivos de impugnación:

"1.- Se nos inadmite a trámite la solicitud de acceso a información pública por tratarse de comunicaciones electrónicas y videoconferencias que forman parte de una negociación entre entidades administrativas.

"Efectivamente, en la solicitud se pide de forma imprecisa una comunicación «recibida recientemente» del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre el plan de sostenibilidad financiera. Lo que ha habido en las fechas en que tuvo entrada la solicitud, en aplicación de lo previsto en el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 24 de abril de 2023 por el que se aprueban las bases y los criterios para acordar un compromiso con determinados ayuntamientos con préstamos formalizados con el Fondo de Financiación con Entidades Locales que garantice sus sostenibilidad financiera, es la fase de negociación del Ministerio de Hacienda y Función Pública con los representantes de la corporación local, asistidos por personal técnico.

"En esta fase de negociación se han producido deliberaciones mediante llamadas telefónicas, reuniones por videoconferencia e intercambio de mensajes por correo electrónico. Por imperativo del artículo 18.1.b de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, deben inadmitirse a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. En este sentido, el artículo 14.1.k del mismo texto normativo también limita el acceso a información cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, dado que coartaría la libertad en las discusiones y, por tanto, la adopción de un acuerdo debatido en profundidad.

"Cabe señalar que, tras la negociación y con posterioridad a la solicitud, se ha alcanzado un acuerdo, plasmado en la resolución del Secretario de Estado de Hacienda por la que se aprueban los compromisos con el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera para su sostenibilidad financiera, que sí reúne los requisitos de información pública y, en consecuencia, es susceptible de ser accesible.

"2.- Por nuestra parte entendemos que esta información debe ser pública sin que sean aplicables las alegaciones que expone el Ayuntamiento.

"Se trata de la manifestación de una opinión, no basada en hechos ni fundamentada en derecho, ante la que cabe reiterar lo que consta en la resolución objeto de reclamación y en este informe.

"Sin perjuicio de todo lo anterior, en el supuesto de ser estimada la presente reclamación y en virtud de lo dispuesto en el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, será el organismo que ha elaborado o generado esa información el competente para decidir sobre el acceso, según la propia asociación solicitante la

Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

"En atención a todo lo expuesto, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía y en la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización procede, a juicio de quien suscribe y salvo mejor criterio fundado en derecho, que sea desestimada la reclamación formulada".

3. El 8 de febrero de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 8 de febrero de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogable por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera, según el artículo 34 de la Ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización del Ayuntamiento reclamado (B.O.P. Cádiz número de 240, de 20 de diciembre de 2016).

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que

el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 17 de noviembre de 2023, y la reclamación fue presentada el 18 de noviembre de 2023, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública.

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"Comunicación de la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda sobre el Plan de Sotenibilidad [sic] recibida recientemente".*

Coincidimos con la entidad reclamada en que la petición de la solicitud de información se hace "*de forma imprecisa",* ya que se solicita de manera ambigua una "*comunicación*" recibida de un centro directivo de la Administración General del Estado, si bien, la propia entidad reclamada establece el contexto y sitúa la petición teniendo en cuenta "*las fechas en que tuvo entrada la solicitud".*

Así, la entidad reclamada deduce que la solicitud se refiere a las comunicaciones enviadas en el marco de la negociación que se lleva a cabo entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública (en concreto, la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial) y los "*representantes de la corporación local, asistidos por personal técnico"*, negociación que se incluye en el procedimiento para alcanzar un compromiso entre ambas partes relativo al Plan de sostenibilidad financiera de la entidad local, todo ello en el marco del acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 24 de abril de 2023 por el que se aprueban las bases y los criterios para acordar el citado compromiso.

Pues bien, el objeto de la pretensión era por tanto una "*comunicación*" que remite el Ministerio a la entidad ahora reclamada, dentro de la fase de negociación previa a la adopción del compromiso final entre ambas partes, compromiso que se refiere a la sostenibilidad financiera de la entidad local. Y como tantas veces hemos declarado, es innegable la relevancia pública de la información de naturaleza económica, resultando por tanto del máximo interés para la opinión pública la divulgación de datos referentes a la gestión de los fondos por parte de las Administraciones públicas:

> "[…] *resulta incuestionable que la información referente a la recaudación de recursos por parte de los poderes públicos y la subsiguiente utilización de los mismos constituye un eje central de la legislación en materia de transparencia" (por todas, Resolución 106/2016, de 16 de noviembre, FJ 4º).*

Y así vino a reconocerlo explícitamente el legislador en el arranque mismo del Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG):

> *"La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*".

La entidad reclamada explica que la mencionada fase de negociación entre ambas partes se ha llevado a cabo a través de "*deliberaciones mediante llamadas telefónicas, reuniones por videoconferencia e intercambio de mensajes por correo electrónico".*

Por tanto, aunque la persona reclamante no especifica en su solicitud de información la concreta "*comunicación*" a la que se refiere, la entidad reclamada deduce el objeto de la pretensión, situando la misma en el intercambio de "*llamadas telefónicas, reuniones por videoconferencia, mensajes por correo electrónico"* que se han producido entre ambas administraciones durante esa fase de negociaciones. Aunque la entidad podría haber requerido la subsanación de la solicitud en aplicación del artículo 19.2 LTAIBG o 68.1 LTAIBG, lo cierto es que sí precisó en la respuesta la información a la que entendió referirse la solicitud. La persona reclamante ha expresado su disconformidad con la

respuesta ofrecida pero no sobre el objeto, por lo que entendemos que la entidad dedujo correctamente el objeto de la petición inicial.

2. La entidad reclamada en su respuesta aplica la causa de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG, que se refiere a "*información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas",* considerando que lo solicitado se incluye en las "*comunicaciones electrónicas y videoconferencias que forman parte de una negociación entre entidades administrativas y que tendrán su reflejo en la resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda en la que se plasmen los compromisos alcanzados".*

En la delimitación del alcance de este motivo de inadmisión, hemos recurrido con alguna frecuencia como apoyo hermenéutico al Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 6/2015, de 12 de noviembre, en el que, como es sabido, se asume una lectura antiformalista del artículo 18.1.b) LTAIBG, de tal modo que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse materialmente como auxiliar o de apoyo (así, ya en la Resolución 48/2016, FJ 3º).

Como se sostiene en el recién citado Criterio Interpretativo 6/2015, todo examen sobre la pertinencia de aplicar dicho precepto ha de estar presidido por la idea de que la finalidad de la LTAIBG es *"evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación".*

De conformidad con esta pauta interpretativa, desde la Resolución 117/2016 venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada. En este sentido, en el FJ 2º de dicha Resolución, en la que se debatía el acceso a informes relativos a unos contratos efectivamente celebrados por la Administración reclamada, afirmamos al respecto: *"[…] en lo referente a los aludidos informes, nos hallamos claramente ante documentos que no pueden ser considerados como información auxiliar o de apoyo, en la medida en que forman parte del procedimiento, constituyen la ratio decidenci del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada".* Y, en aplicación de esta línea doctrinal, venimos desestimando la aplicabilidad de este motivo de inadmisión en relación con la documentación que contribuye a la adopción material de una decisión (en esta línea, Resoluciones 228/2018, FJ 3º y 10/2020, FJ 3º); mientras que, por el contrario, consideramos pertinente su aplicación cuando la información objeto de la solicitud no produce efecto alguno (Resolución 241/2018, FJ 3º).

Si bien no ha quedado claro a que "*comunicación*" se refiere la solicitud ni su contenido, lo cierto es que de la enumeración de los tipos de comunicaciones que se ha mantenido entre ambas entidades ("*deliberaciones mediante llamadas telefónicas, reuniones por videoconferencia e intercambio de mensajes por correo electrónico")* podemos deducir que se refiere a un correo electrónico o documento en el que haya quedado constancia escrita del contenido de las llamadas telefónicas o reuniones por video conferencia.

La argumentación de la entidad reclamada para justificar la aplicación de la causa de inadmisión no se ciñe al posible carácter determinante de la "comunicación" pretendida en el resultado final de la negociación (el compromiso adquirido) sino en la consideración de tales "*comunicaciones electrónicas y videoconferencias que forman parte de una negociación entre entidades administrativas"* como las *"comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"* que se contemplan en el inciso final del apartado b) del artículo 18.1 LTAIBG. Y no cabe duda de que dichas

“comunicaciones” se realizan entre órganos o entidades administrativas como son, por un lado, la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y, por otro lado, el Ayuntamiento ahora reclamado, es decir, un centro directivo de la Administración General del Estado y una Administración Local.

Resulta complejo valorar el carácter decisorio de la información solicitada, dado que este Consejo desconoce el contenido de la comunicación. Lo único que podemos afirmar con precisión es que lo solicitado es una comunicación interna entre dos órganos o entidades administrativas.

Sin embargo, la entidad ha añadido en las alegaciones durante la tramitación de la reclamación un nuevo motivo de denegación, al considerar de aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG que limita el acceso a la información “*cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*”. La entidad entiende que el acceso a la información *“coartaría la libertad en las discusiones y, por tanto, la adopción de un acuerdo debatido en profundidad”*.

Si bien es cierto que la fase de alegaciones a la reclamación no es el momento procedimental oportuno para invocar nuevas limitaciones, lo cierto es que este Consejo dispone ya de cierta doctrina relativa a la aplicación de causas de inadmisión y límites no invocados, que se contienen en la Resolución 412/2023, por todas, y que puede resumirse del siguiente modo, indicado en la citada Resolución:

> *“ (…) Así, si el Consejo dispone de suficiente información para valorar la aplicación de alguna limitación justificada en la protección de intereses públicos o privados sin provocar una situación de indefensión en ninguna de las partes interesadas, aplica los artículos 14 y 15 LTAIBG para conseguir una resolución del procedimiento acorde a la normativa de transparencia y del resto del ordenamiento jurídico.”*

Y en este supuesto, el Consejo dispone de suficiente información para valorar la aplicación del límite invocado, ya que los argumentos utilizados para aplicar la causa de inadmisión sirven, parcialmente, para valorar la aplicación del límite.

3. Respecto a la aplicación de los límites hay que recordar que el apartado 2 del citado artículo 14 LTAIBG establece que *“[l]a aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”* (en términos idénticos, el art. 25.2 LTPA). La lectura conjunta de tales preceptos (art. 14.1 y 2 LTAIBG y art. 25.2 LTPA) conduce a que la aplicación de los límites se articule como un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En efecto, tal y como hemos declarado en anteriores resoluciones:

> *“[…] la aplicación de los límites previstos en el art. 14.1 LTAIBG ha de efectuarse en el curso de un proceso integrado por los siguientes pasos: en primer término, debe constatarse que los ‘contenidos o documentos’ [art. 2.a) LTPA] a los que se quiere acceder inciden realmente en la materia definitoria del límite en cuestión (...); acto seguido, ha de identificarse el riesgo de un perjuicio ‘concreto, definido y evaluable‘ en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” (así, entre otras, las Resoluciones 81/2016, FJ 6º y 120/2016, FJ 3º).*

Por consiguiente, el primer paso que el operador jurídico ha de emprender para valorar adecuadamente la aplicabilidad de los límites a los casos concretos reside en comprobar si cabe identificar "*el riesgo de un perjuicio «concreto, definido y evaluable» en el supuesto de concederse el acceso*", así como la existencia de "una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada" (Resoluciones 81/2016, 120/2016, 31/2017 y 52/2017). Según viene puntualizando de modo constante la jurisprudencia acuñada en el marco de la Unión Europea, para que pueda legítimamente restringirse el derecho de acceso ha de invocarse el riesgo de un menoscabo al interés protegido por el límite que "*debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético*" [Sentencia de 15 de septiembre de 2016 (Herbert Smith Freehills/Consejo), apartado 33; Sentencia de 17 de octubre de 2013 (Consejo/Access Info Europe), apartado 31; Sentencia de 21 julio de 2011 (Suecia/ MyTravel y Comisión), apartado 76; Sentencia de 1 de julio de 2008 (Suecia y Turco/Consejo), apartado 43; asimismo, la Sentencia de 13 de abril de 2005 (Verein für Konsumenteninformation/Comisión), apartado 69]. O para decirlo en los términos que ya empleó este Consejo en la Resolución 42/2016, "*la aplicación de este límite exige que se argumente la existencia de un riesgo real, actual y concreto para tales intereses, no bastando la exposición de meras conjeturas ni la mención de remotas o hipotéticas posibilidades de que se irrogue un perjuicio con motivo de la divulgación de la información" (FJ 9º)*.

Procedería analizar si concurren estas circunstancias para el límite invocado (artículo 14.1. k) LTAIBG).

Respecto a la aplicación de este límite, resulta evidente que la LTAIBG se inspiró en el artículo 3.1 k) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, que contempla como un límite del acceso "l*as deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto*". Un límite que, según la Memoria Explicativa del citado Convenio, persigue "*proteger la confidencialidad de los procedimientos dentro o entre autoridades públicas*", y cuya finalidad reside -como precisa a continuación- en "p*reservar la calidad del proceso de toma de decisiones al permitir un cierto libre `espacio para pensar´" (`space to think´*). Y, tomando en consideración este precedente, ya tuvimos ocasión de señalar a propósito del límite del artículo 14.1 k) LTAIBG que, con su instauración, ha sido "*objetivo del legislador básico preservar el normal desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones*" (Resolución 112/2017, FJ 4º).

Y en este caso, resulta evidente que el acceso a las comunicaciones de la negociación -en el momento en que se presentó la solicitud- podrían haber afectado al proceso de negociación en curso, lo cual dañaría el bien jurídico a proteger por el límite, que no es sino la buena marcha de las negociaciones. Y es que la revelación de las comunicaciones, como argumenta la entidad reclamada, podría coartar la libertad con la que los representantes de las dos administraciones han negociado las condiciones del compromiso final.

Superado el test de daño, procede valorar si existe un interés público superior en el acceso. Y en este caso, este Consejo considera que debió prevalecer el interés -también público- en preservar la buena marcha de las negociaciones, ya que el acceso a la información podría haber entorpecido la decisión final, sin que su conocimiento hubiera aportado un plus relevante de transparencia en el procedimiento.

Concurre, además, una circunstancia y es que el transcurso del tiempo desde que se presentó la solicitud de información ha permitido que finalicen las negociaciones entre el Ministerio y la entidad local y se haya acordado el compromiso final aprobado mediante Resolución del Secretario de Estado de Hacienda, considerando la entidad reclamada que esta Resolución final "*sí reúne los requisitos de información pública y, en consecuencia, es susceptible de ser accesible".*

Por tanto, la entidad reclamada, si bien inadmite la solicitud de información respecto a una comunicación que se encuadra dentro del previo proceso de negociación, sí proporciona a la persona

reclamante la posibilidad de tener acceso al resultado final de las negociaciones, es decir, al documento en el que dichas negociaciones han culminado.

Este Consejo considera por tanto que el límite resultaba de aplicación, procediendo la desestimación de la reclamación.

4. Por último, la entidad reclamada, en las alegaciones remitidas, pone de manifiesto que en el supuesto de que se considerara por este Consejo que debe ponerse a disposición de la persona reclamante la comunicación recibida, sería aplicable lo dispuesto en el artículo 19.4 LTAIBG según el cual *"cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso",* por lo que a juicio de la entidad reclamada "*será el organismo que ha elaborado o generado esa información el competente para decidir sobre el acceso, según la propia asociación solicitante la Dirección General de Estabilidad Presupuestaria y Gestión Financiera Territorial del Ministerio de Hacienda y Función Pública".*

Estas alegaciones no pueden ser consideradas ya que, tal y como hemos indicado anteriormente, este Consejo desconoce el contenido de las comunicaciones. Habría que valorar por tanto qué entidad ha elaborado o generado la información en su integridad o parte principal para determinar la aplicación del artículo 19.4 LTAIBG.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Esta resolución consta firmada electrónicamente.